

La Organización de los Elementos de Asuntos Civiles en Haití

Coronel Michael A. Quinn, Reserva del Ejército de EE.UU., y
Coronel Douglas W. Daniel, Reserva del Ejército de EE.UU.

EN EL MES DE enero de 1995, la 25ª División de Infantería (Ligera), bajo el mando del entonces general de brigada George Fisher, asumió el control de la Fuerza Multinacional desplegada para realizar la Operación *Maintain Democracy* en Haití. Fisher fue acompañado por 70 soldados del 448º Batallón de Asuntos Civiles, siendo éste uno de los cuatro batallones organizados por la 364ª Brigada de Asuntos Civiles en Portland, Oregon, para el cumplimiento de funciones generales. Entre los meses de junio de 1995 y marzo de 1996, después de la transición de esta operación a la misión de la ONU denominada Misión de las Naciones Unidas en Haití (*United Nations Mission in Haiti – UNMIH*), otros dos batallones de Asuntos Civiles también se desplegaron en Haití para conducir operaciones cívico-militares.

El presente artículo describe cómo estos batallones fueron organizados y dirigidos durante el despliegue en Haití, detallando su evolución durante un período de 15 meses de duración, cuando los pequeños equipos inicialmente desplegados y poco coordinados lograron transformarse en una organización capaz de conducir operaciones eficaces en todas partes del país. Presentaremos nuestro análisis de los aspectos positivos de nuestro desempeño “en el terreno” en Haití, a la vez que estudiaremos lo que no funcionó muy bien, finalizando con nuestra perspectiva del por qué obtuvimos los resultados experimentados. Como consecuencia sacamos dos conclusiones pertinentes a la doctrina de Asuntos Civiles:

- Las fuerzas de Asuntos Civiles alcanzan su máxima eficiencia cuando se despliegan como unidades, bajo el mando de un oficial especializado en la capacitación de Asuntos Civiles quien se responsabilice de ejecutar el plan de campaña en este ámbito en toda la extensión de la zona de operaciones.

- El comandante de Asuntos Civiles debería asumir dos responsabilidades, pues también debería servir en el estado mayor especial del comandante de la fuerza, donde se encontrará en mejores condiciones para contribuir con sus conocimientos en el ámbito de asuntos civiles y para colaborar con el oficial de estado mayor responsable de la coordinación (G5, J3/Asuntos Civiles) en la elaboración de los planes de futuras operaciones cívico-militares.

Las conclusiones del presente contradicen gran parte de lo que actualmente se comenta entre aquéllos que se desempeñan en las Fuerzas de Operaciones Especiales, quienes muchas veces consideran que el comandante de la unidad de Asuntos Civiles sobra en un despliegue operacional.¹ Creemos que esta opinión es imprudente y contraviene los tres principios cuya eficacia en la guerra y en las operaciones no bélicas se ha comprobado a través de los años, a saber: el de objetivo, el de unidad de mando y el de economía de fuerzas. Basándose en las lecciones aprendidas del despliegue en Haití, el presente artículo presenta evidencias que apoyan este punto de vista.

Asuntos Civiles y la Misión Multinacional en Haití

La 25ª División de Infantería (Ligera) heredó la situación dejada por 10ª División de Montaña (Ligera) desplegada como parte de la Fuerza Multinacional dirigida por los Estados Unidos.² Esto es importante por cuanto destaca el hecho de que la misión y la composición de la fuerza básica ya se había determinado. La misión de la fuerza multinacional fue, “mantener un ambiente estable y seguro en el cual el Gobierno de Haití, contando con el apoyo de diversas organizaciones internacionales, pueda restaurar las funciones gubernamentales”.³ El énfasis claramente se puso en imponer la ley y establecer el orden.

Una vez que tales criterios se satisficieran, la fuerza multinacional habría de entregar la misión a la ONU, cuya tarea principal sería supervisar la ejecución de “elecciones libres y justas”.

Acorde con este concepto, se les asignó un papel secundario a los proyectos de asistencia humanitaria y cívica. No se destinaron los fondos requeridos específicamente para el cumplimiento de estas funciones, así como aquéllos dispuestos por el Título 10 del Código de los Estados Unidos. Los comandantes podían emplear sus propios fondos operacionales, desde ya limitados, en apoyo a las operaciones humanitarias y cívicas, pero sólo cuando los proyectos propuestos implicaran algún beneficio para la misión ordenada; por ejemplo, podían ordenar que se repararan aquellos caminos que servían como la ruta principal de abastecimiento de las fuerzas desplegadas.⁴ Asimismo, de acuerdo con el concepto de “transporte oportuno”, los representantes de las múltiples organizaciones no gubernamentales presentes en Haití, que pretendían ofrecer auxilio humanitario y lidiar con los problemas que impedían el desarrollo a largo plazo de ese país, no podían viajar en las aeronaves militares sino hasta después que se embarcaran todo el personal y equipo militar.

Ante la “expansión de la misión” desafortunadamente experimentada en Somalia —experiencia ésta que los líderes superiores deseaban evitar en Haití— se les impusieron severas limitaciones a las cantidades, tipos y actividades del personal de Asuntos Civiles en Haití. Aunque elementos de la 358ª Brigada de Asuntos Civiles, unidad de la Reserva instruida según esta región, se desplegaron con la 10ª División de Montaña, constituyeron menos de la tercera parte de los 185 grupos de Asuntos Civiles presentes en el país a fines de septiembre del año 1994.⁵ El resto de la fuerza se compuso de reservistas de la 360ª Brigada de Asuntos Civiles y dos batallones subordinados, junto con tropas provenientes del 96º Batallón de Asuntos Civiles, el cual es la única unidad de Asuntos Civiles del Ejército Activo.

Con las limitaciones en cuanto a tiempo y medios a su disposición, la 358ª Brigada emprendió una serie de apreciaciones de las obras públicas y la infraestructura en la mayor parte de las ciudades más grandes en el mes de octubre del año 1994. Al completarse cada evaluación, los resultados se enviaron al Centro de Operaciones Cívico-Militares (*Civil-Military Operations Center; CMOC*) en Puerto Príncipe para su integración en una apreciación general del país. También se remitieron estos resultados a los representantes de las diversas entidades internacionales representadas en el país, incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Agencia de Desarrollo Internacional, la embajada de los Estados Unidos y otras organizaciones no gubernamentales que realizaban proyectos de desarrollo a largo plazo en Haití.

Los soldados en estas unidades de Asuntos Civiles

La 25ª División de Infantería (Ligera) heredó la situación dejada por 10ª División de Montaña (Ligera) desplegada como parte de la Fuerza Multinacional dirigida por los Estados Unidos. Esto es importante por cuanto destaca el hecho de que la misión y la composición de la fuerza básica ya se había determinado. La misión de la fuerza multinacional fue, “mantener un ambiente estable y seguro en el cual el Gobierno de Haití, contando con el apoyo de diversas organizaciones internacionales, pueda restaurar las funciones gubernamentales”. El énfasis claramente se puso en imponer la ley y establecer el orden. Una vez que tales criterios se satisficieran, la fuerza multinacional habría de entregar la misión a la ONU, cuya tarea principal sería supervisar la ejecución de “elecciones libres y justas”.

trabajaron arduamente, y sus esfuerzos fueron muy importantes para el mantenimiento de la estabilidad durante el período altamente volátil antes de la partida negociada de Raoul Cedras. No obstante, su rol se vio limitado por los constreñimientos de la misión y de la situación imperante. A las tres semanas del despliegue inicial en el mes de septiembre de 1994, el presidente Jean-Bertrand Aristide regresó y la situación comenzó a estabilizarse. Menos de dos meses después de su despliegue para apoyar a la fuerza multinacional, la cantidad de tropas de Asuntos Civiles se redujo considerablemente, quedando en el país menos de la mitad del efectivo inicialmente desplegado. El comandante de la 358ª Brigada, el general de brigada Bruce Bingham, subsiguientemente organizó un equipo de asesoría a nivel ministerio, como respuesta al pedido de asistencia militar para respaldar el nuevo Gobierno de Aristide, solicitud presentada por el embajador estadounidense William Swing. Este equipo de especialistas pertenecientes a la 358ª Brigada y a otras unidades de Asuntos Civiles, dio inicio a una serie de evaluaciones detalladas de los ministerios del Gobierno haitiano. Los especialistas dirigidos por Bingham se agregaron directamente a la embajada estadounidense y tenían muy poco contacto con las demás tropas de

A las tres semanas del despliegue inicial en el mes de septiembre de 1994, el presidente Jean-Bertrand Aristide regresó y la situación comenzó a estabilizarse. Menos de dos meses después de su despliegue para apoyar a la fuerza multinacional, la cantidad de tropas de Asuntos Civiles se redujo considerablemente, quedando en el país menos de la mitad del efectivo inicialmente desplegado. El comandante de la 358ª Brigada, el general de brigada Bruce Bingham, subsiguientemente organizó un equipo de asesoría a nivel ministerio, como respuesta al pedido de asistencia militar para respaldar el nuevo Gobierno de Aristide, solicitud presentada por el embajador estadounidense William Swing.

Asuntos Civiles desplegadas con la fuerza multinacional, las cuales no quisieron empeñarse en actividades que no guardaran una estrecha relación con el establecimiento de un “ambiente estable y seguro”.⁶

Una escasa parte de la planificación realizada por los especialistas bajo Bingham se utilizó en la ejecución de proyectos, debido a que los formuladores de la política militar en Washington, D.C., y en el cuartel general del Comando del Atlántico en Norfolk, Virginia, se oponían a toda recomendación de emplear a las fuerzas militares en misiones de “asistencia nacional”, pues tales misiones no se consideraban de incumbencia de la fuerza multinacional.⁷

Organización del 448º Batallón de Asuntos Civiles

Cuando Fisher y su estado mayor realizaron su reconocimiento del país previo a la Operación *Maintain Democracy*, ni el 448º Batallón ni su cuartel general superior, la 364ª Brigada, habían recibido aviso alguno de la misión inminente. Cuando el 448º Batallón recibió la orden de aviso a principios del mes de diciembre de 1994, sólo se exigía el despliegue de los elementos de Asuntos Civiles con conocimientos generales de la capacitación; los especialistas funcionales y elementos de apoyo logístico y administrativo brillaron por su ausencia de la lista de personal requerido. Los elementos de Asuntos Civiles desplegados incluyeron a las tropas suficientes para formar 11 equipos de apoyo directo,

cada uno compuesto de cuatro personas; dos equipos de planificación táctica; el personal adicional suficiente para integrarse en el Centro de Operaciones Cívico-Militares, el cual ya había sido establecido por la 360ª Brigada en Puerto Príncipe; y una reducida célula de estado mayor denominada la Central de Coordinación de la Asistencia Humanitaria, ubicada en la sede de la Agencia de Desarrollo Internacional de EE.UU., también en Puerto Príncipe.

Después de efectuar su propio análisis de la misión que englobó no solo las tareas explícitas sino también las implícitas, el comandante del 448º Batallón recomendó que los elementos solicitados de Asuntos Civiles incluyeran a especialistas en las funciones de ingeniería, sanidad y seguridad pública, además de un lingüista especializado en el idioma francés. Razonaba que estos especialistas, siempre trabajando dentro del marco de la misión de la fuerza multinacional, estarían en condiciones de hacer un aporte de gran valor a los esfuerzos emprendidos por las organizaciones no gubernamentales, logrando con ello cumplir las necesidades existentes en el ámbito de la asistencia humanitaria y cívica y reforzando la confianza de la población haitiana en el nuevo régimen democrático. Estas recomendaciones se discutían con el G5 de la 25ª División de Infantería (Ligera), a quien le correspondía asumir como J3/Asuntos Civiles en el estado mayor de Fisher. Con la excepción del lingüista, el G5 pudo brindar el apoyo solicitado. Su decisión estuvo de acuerdo con los parámetros estrictos de la misión, impuestos por la 10ª División de Montaña. También se conformó con el plan de despliegue del 96º Batallón de Asuntos Civiles, cuyas misiones se caracterizaban por su alcance global, su corta duración y la ausencia de equipos especializados.

Cuando el Ejército elaboró los planes para reemplazar a los soldados que llevaban ya varios meses en Haití, los líderes en los niveles más altos dieron su aprobación incondicional a la propuesta planteada por el comandante del Comando de Operaciones Psicológicas y de Asuntos Civiles del Ejército, el general de división Donald Campbell, quien recomendó un sistema de rotaciones para el despliegue de las unidades de Asuntos Civiles a Haití. Aunque los soldados de reemplazo provinieron todos de la misma unidad, no fue posible mantener la estructura de mando de esa unidad. Los 70 grupos que integraron el 448º Batallón —la mitad del efectivo autorizado— se desplegaron más bien como un conjunto de equipos que como un batallón (disminuido). La Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales, que se encontraba en Haití desde el comienzo de la Operación *Maintain Democracy*, ejercía el control administrativo de todos los soldados de Asuntos Civiles, incluyendo la autoridad disciplinaria de acuerdo con el Código Uniforme de Justicia Militar. El control operacional lo ejercían aquellas unidades a las cuales los solda-

Distribución de alimentos en Cabo Haitiano, Haití.



Fotos: Departamento de Defensa

El 448º Batallón logró organizar varias iniciativas útiles entre el momento de su llegada a Haití a fines de enero y el término del mes de marzo. Las misiones de apoyo policial seguían siendo prioritarias, acorde con la misión de la fuerza multinacional, e incluían la organización de convoyes para la distribución de alimentos desde el complejo de almacenes Shodecosa en Puerto Príncipe, a otras ciudades en todas partes de Haití. Este proyecto, respaldado fuertemente por organizaciones tales como CARE, la Agencia Adventista de Desarrollo y Auxilio, y los Servicios de Auxilio de la Iglesia Católica, logró reducir considerablemente el saqueo, por parte de bandoleros, de los envíos de alimentos.

dos se agregaron en todas partes del país, incluyendo la 25ª División de Infantería (Ligera) y la propia Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales.

El comandante del 448º Batallón se desplegó con el grueso de las tropas, no en calidad de comandante sino en función de director del Centro de Operaciones Cívico-Militares, posición subordinada al J3/Asuntos Cíviles del comandante de la fuerza multinacional. Demoró poco en delegar esta responsabilidad a su oficial ejecutivo, para asumir como líder de la planificación de actividades de Asuntos Cíviles previo a la transición a la UNMIH. Otro deber no oficial que se le asignaba fue el de servir como comandante “sin cartera” de Asuntos Cíviles. Los historiadores reconocerán que éste fue un cargo desafiante en el cual las responsabilidades y expectativas excedían a la autoridad formal y los medios que se pusieron a disposición del comandante. Habiendo entregado a otro las funciones de mando y control de sus tropas, el comandante del 448º Batallón se vio obligado a lidiar con el personal y los problemas disciplina-

rios entre los elementos de Asuntos Cíviles, además de tener que resolver cualquier problema relacionado con los Asuntos Cíviles que surgiera entre la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales, los comandantes de la fuerza multinacional y el Comando de Asuntos Cíviles y Operaciones Psicológicas. Afortunadamente, estos problemas resultaron ser relativamente pocos.

Operaciones bajo la Fuerza Multinacional

Los soldados del 448º Batallón se encontraron en Haití con pocas posibilidades de comunicarse entre sí fuera de los límites de sus equipos, y con pocos medios para dar inicio a nuevos proyectos. El tránsito de los elementos destinados en Puerto Príncipe se limitaba a lo necesario para asegurar la protección a la fuerza. Los soldados de Asuntos Cíviles inicialmente tenían poco contacto con la población haitiana, y resultó difícil coordinar con las organizaciones civiles. Así como anteriormente se indicó, los proyectos auspiciados en el

Los soldados del 448º Batallón se encontraron en Haití con pocas posibilidades de comunicarse entre sí fuera de los límites de sus equipos, y con pocos medios para dar inicio a nuevos proyectos. El tránsito de los elementos destinados en Puerto Príncipe se limitaba a lo necesario para asegurar la protección a la fuerza. Los soldados de Asuntos Civiles inicialmente tenían poco contacto con la población haitiana, y resultó difícil coordinar con las organizaciones civiles. Así como anteriormente se indicó, los proyectos auspiciados en el ámbito de asistencia cívica y humanitaria, en su mayoría, sobrepasaban los límites de la misión asignada a la fuerza multinacional. Todo enlace con los funcionarios gubernamentales le correspondía al equipo de asesoría ministerial de la 358ª Brigada.

ámbito de asistencia cívica y humanitaria, en su mayoría, sobrepasaban los límites de la misión asignada a la fuerza multinacional. Todo enlace con los funcionarios gubernamentales le correspondía al equipo de asesoría ministerial de la 358ª Brigada. Con la excepción notable de un equipo de asistencia legal, dirigido personalmente por Campbell, estas misiones de asesoría concluyeron en el mes de febrero de 1995. En las zonas rurales, los soldados de Asuntos Civiles se comunicaban en forma más directa con la población, por lo cual se encontraban en mejores condiciones para averiguar cuáles de los proyectos humanitarios y cívicos que existían, serían los más útiles en el esfuerzo por restaurar los servicios básicos e inspirar la confianza de la población en su nuevo gobierno. Sin embargo, enfrentaron los mismos problemas en sus esfuerzos por justificar las acciones recomendadas que habían tenido los elementos de Asuntos Civiles en Puerto Príncipe.

No obstante tales impedimentos, el 448º Batallón logró organizar varias iniciativas útiles entre el momento de su llegada a Haití a fines de enero y el término del mes de marzo. Las misiones de apoyo policial seguían siendo prioritarias, acorde con la misión de la fuerza multinacional, e incluían la organización de convoyes para la distribución de alimentos desde el complejo de almacenes Shodecosa en Puerto Príncipe, a otras ciuda-

des en todas partes de Haití. Este proyecto, respaldado fuertemente por organizaciones tales como CARE, la Agencia Adventista de Desarrollo y Auxilio, y los Servicios de Auxilio de la Iglesia Católica, logró reducir considerablemente el saqueo, por parte de bandoleros, de los envíos de alimentos.

Los soldados de Asuntos Civiles, especialmente aquellos que se destinaron con la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales, también ayudaron a las comunidades a organizar proyectos de limpieza y mejoras comunitarias que se podían realizar sin gran apoyo económico. En lugares elegidos del país, los equipos de Asuntos Civiles colaboraron estrechamente con la Organización Internacional de Migración, entidad patrocinada por la Agencia Internacional de Desarrollo, en aras de obtener los fondos y materiales requeridos para materializar sus esfuerzos. Algunos soldados aprovechaban las escasas horas libres a su disposición para visitar los orfanatos cercanos y entregar los abastecimientos que sobraban a los huérfanos. Muchos de estos proyectos valiosos se continuaron durante las rotaciones de los 407º y 445º Batallones en Haití.

Misión y Organización Bajo la UNMIH

El día 31 de marzo de 1995, se transfirió la dirección de la Operación *Uphold Democracy* a la UNMIH, con lo cual se aumentó la complejidad de las operaciones cívico-militares. A pesar de que no cambió el énfasis de la misión formal en mantener un “ambiente estable y seguro”, se produjo una expansión del alcance de las actividades debido a las preparaciones previas a las elecciones haitianas, previstas para los meses de junio y julio de 1995. Además, los elementos de Asuntos Civiles prestaron apoyo a los comandantes de las unidades no estadounidenses. Informalmente, el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití, Lakhdar Brahimi, quería que se desarrollara un esfuerzo dinámico en el ámbito de asistencia humanitaria para minimizar el impacto de los inmensos problemas que enfrentaba el país. Entendió que tales proyectos, aunque no se circunscribieran estrictamente dentro de los parámetros de la misión, servirían para reforzar la confianza de la población haitiana en su nuevo gobierno. El hecho es que su segundo, Christian Ossa, a quien también le correspondía cumplir funciones como jefe del Programa de la ONU para el Desarrollo de Haití, era el símbolo de una nueva actitud más agresiva en lo concerniente a los proyectos de asistencia humanitaria. Siempre manteniendo el debido enfoque en asegurar el orden civil y continuar los preparativos para la celebración de las elecciones, el comandante de la UNMIH, el general de división del Ejército estadounidense Joseph Kinzer, también abogaba por aumentar las acciones realizadas en el campo humanitario. Estaba interesado especialmente en aquellos proyectos que, sin exceder a la misión de la UNMIH, continuarían después de terminada la misión militar.⁸

En este punto, la escasez de especialistas en Asuntos Civiles y la ausencia de una organización coherente en dicho ámbito constituyeron limitaciones reales. La UNMIH necesitaba una fuerza de Asuntos Civiles fortalecida, dotada de menos personal sin especialización y más expertos en aquellas áreas requeridas en el desarrollo de proyectos de asistencia humanitaria, y con una estructura de mando y control capaz de lograr la unidad de esfuerzo en la selección y cumplimiento de las misiones de asistencia humanitaria.

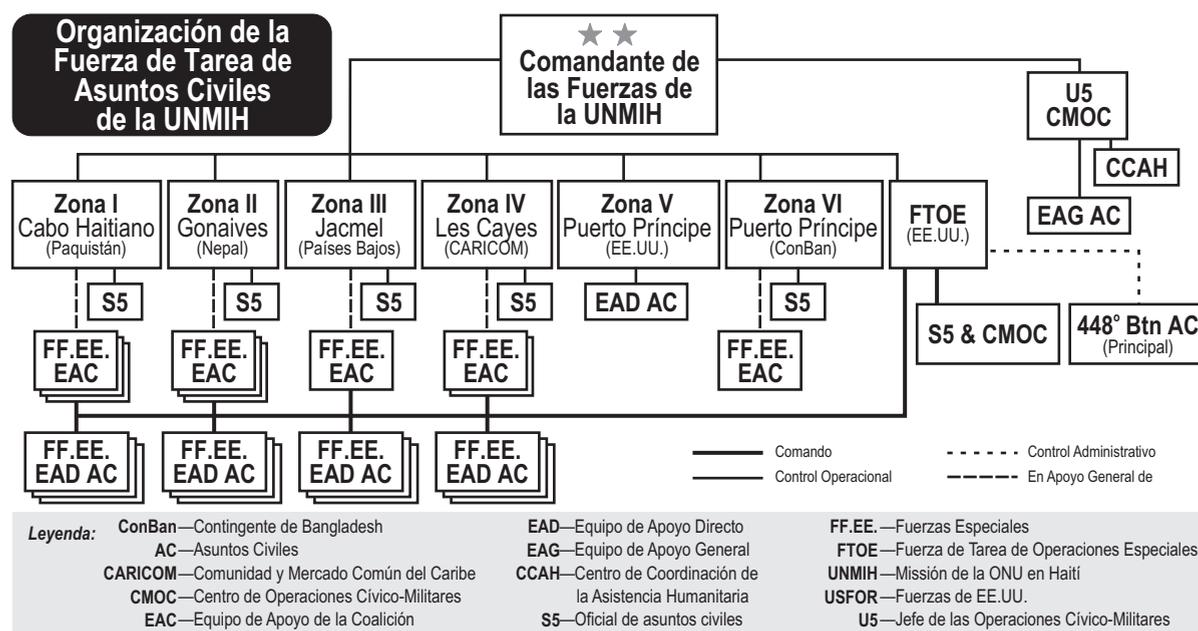
Para cumplir con la necesidad de obtener las destrezas de profesionales civiles, el comandante del 448° Batallón, quien para ese momento servía como director del Centro de Operaciones Cívico-Militares bajo Kinzer, y su U5 de la Fuerza Aérea canadiense, establecieron un equipo de especialistas para dar apoyo general desde el cuartel general de la UNMIH en Puerto Príncipe. Dicho equipo se componía de cuatro oficiales, incluyendo a dos ingenieros civiles, un ingeniero de medios sanitarios y un veterinario. Con excepción de un ingeniero civil, todos eran integrantes del 448° Batallón que inicialmente habían sido destinados en Haití para servir como miembros del equipo general de asuntos civiles.⁹ El Centro de Coordinación de la Asistencia Humanitaria se trasladó desde la sede de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, colocándose más cerca del Programa de Desarrollo de la ONU para reflejar así la transición de la fuerza multinacional dirigida por los Estados Unidos, a la Misión de la ONU en Haití.

Con algunos cambios ligeros en la combinación de habilidades, el equipo de apoyo general se mantuvo durante toda la duración de la misión de la UNMIH, así como también permaneció el Centro de Coordinación de la Asistencia Humanitaria. Ambos elementos per-

manecieron bajo el control operacional del Centro de Operaciones Cívico-Militares de la UNMIH, con dirección y trabajo de plana mayor provenientes de los 407° y 445° Batallones de Asuntos Civiles durante sus respectivas rotaciones de cinco meses de duración. En el terreno, los cambios organizacionales efectuados con miras a darle apoyo a la misión de UNMIH resultaron menos productivos y de corta duración.

Así como lo demuestra la figura, los equipos de apoyo directo de Asuntos Civiles se ubicaron con la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales en cuatro de las seis zonas establecidas en el país por la UNMIH, agregándose a los equipos de fuerzas especiales de apoyo de la coalición, los cuales, a su vez, se empleaban en funciones de apoyo general a los comandantes de las zonas. Al mismo tiempo, se asignaron equipos de aumento S5 bajo el control operacional de los cinco comandantes no estadounidenses de las referidas zonas de la UNMIH que no contaban con el personal de coordinación adecuado para conducir operaciones cívico-militares. Teóricamente este arreglo habría de permitir a los equipos S5 servir como “planificadores”, en tanto que los equipos de apoyo directo habrían de ser los “ejecutores”. La asignación formal de tareas iba a realizarse a través de la cadena de mando, iniciándose desde el nivel de comandante de la zona hacia arriba, al comandante de la UNMIH y la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales, y de nuevo hacia abajo hasta la zona apropiada para la ejecución. El hecho de que casi todos los medios de Asuntos Civiles procedían de un solo batallón debía realizar la cooperación entre todos los elementos involucrados.

En realidad, los resultados obtenidos a través de esta enredada configuración no fueron totalmente



satisfactorios. Las zonas muchas veces actuaron en forma independiente unas de otras en la materialización de iniciativas en el ámbito de las operaciones cívico-militares. En algunos casos se produjeron malentendidos entre los elementos de Asuntos Civiles agregados a la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales y los elementos de aumento S5 bajo el control operacional de los comandantes de las zonas.

En el mes de agosto de 1995, el nuevo comandante del 445° Batallón de Asuntos Civiles visitó Haití para fines de reconocimiento. Junto con el director del Centro de Operaciones Cívico-Militares, quien en ese momento estaba próximo a redespolearse, asistió a una conferencia en el campamento base de los elementos paquistaníes en Cabo Haitiano. Dicha conferencia se concentró en las posibles formas de mejorar la coordinación con la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales en la materialización de proyectos de asistencia humanitaria. Los comandantes de todas las zonas enviaron a sus respectivos oficiales S5. El comandante paquistaní, anfitrión de la conferencia, presentó un discurso sobre la importancia de las operaciones cívico-militares y la necesidad de lograr una mejor coordinación de los proyectos emprendidos dentro de las zonas.

Desafortunadamente, en un mes se abandonaron los planes desarrollados durante los días iniciales de la UNMIH para que los medios de Asuntos Civiles de la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales se utilizaran en apoyo a los comandantes de las diferentes zonas. La referida Fuerza de Tarea había reorganizado los medios de Asuntos Civiles sin primero consultar con la UNMIH, colocando a los equipos de aumento del S5 bajo el control táctico de los comandantes de los equipos de apoyo de la coalición, cuyos equipos de apoyo directo fueron reasignados a los Destacamentos Operacionales “A” y “B” de las Fuerzas Especiales. Las zonas jurisdiccionales del Destacamento “B” fueron redefinidas de tal forma que ya no se conformaron con los límites de las zonas identificadas por la UNMIH, dando como resultado que diversos elementos de ambos destacamentos comenzaron a realizar operaciones cívico-militares en las mismas zonas, sin que antes se efectuara coordinación alguna entre los dos.

Cuando el 445° Batallón reemplazó al 407° en el mes de octubre de 1995, elementos de ambas unidades ocuparon sus respectivas posiciones en el terreno durante un período de transición de cinco días de duración. Esto permitió que los líderes del 445° evaluaran la situación que se les había dejado. El director del CMOC, habiéndose enterado de las fallas de la organización según las tareas implementadas en el ámbito de Asuntos Civiles, les pidió a los S5 en las distintas zonas que hicieran una apreciación de la relación entre los comandantes y los elementos de la Fuerza de Tarea de Operaciones Espe-

ciales en sus respectivas zonas. Todos los S5, tanto los recién llegados como aquéllos que estaban por redespolearse, informaron sobre una falta de coordinación, agregando que muchas veces resultaba difícil acertar si los proyectos humanitarios estaban o no cumpliendo con los objetivos de la fuerza de la UNMIH.

En el terreno, el director del CMOC del 445° observó que muchos proyectos resultaron ser ineficaces, debido en parte a la ausencia de una autoridad central responsable de supervisar el plan de campaña de los elementos de Asuntos Civiles en Haití. En un parque público se repararon los columpios una y otra vez, porque se produjo la situación de que las cadenas nuevas —cosa escasa y por ende de gran valor en Haití— fueron robadas cada vez que se reemplazaron. En otros casos, los proyectos iniciados en el ámbito de Asuntos Civiles fueron contraproducentes, por cuanto fomentaron la dependencia del pueblo haitiano en las fuerzas extranjeras y minaron su confianza en su propio gobierno. En aquellos lugares donde se utilizó equipo perteneciente a un componente de la UNMIH para limpiar calles o alcantarillas, la población manifestó su inquietud por que tal servicio se eliminara después de la retirada de la ONU, cuestionando así la capacidad y quizás la voluntad del gobierno haitiano para mantener limpias sus propias calles.

Basándose en esta apreciación, el director del CMOC del 445° resolvió que, careciendo de claros objetivos de las operaciones cívico-militares, sin esfuerzos coordinados de los elementos en las zonas y la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales, y sin que se seleccionaran los proyectos humanitarios a través de un análisis cuidadoso de su posible efecto duradero, los elementos de Asuntos Civiles no podían contribuir eficazmente al éxito de la UNMIH. El director del CMOC también temía que, ante la ausencia de la supervisión técnica adecuada para los equipos de Asuntos Civiles, muchos proyectos tal vez no se completaran antes de la retirada prevista de las tropas estadounidenses, programada para el día 29 de febrero de 1996. Presentó estas conclusiones al comandante de la fuerza de la UNMIH.

Director del CMOC/Comandante de Asuntos Civiles de la UNMIH

Kinzer, en base a la evaluación anteriormente presentada, emitió una orden verbal a mediados de noviembre, en la cual dispuso que todas las fuerzas de Asuntos Civiles comprometidas en la UNMIH se subordinaran al director del CMOC, a quien le ordenó que completara todos los proyectos iniciados en este ámbito antes de la retirada de las fuerzas estadounidenses. El día 15 de enero de 1996, el U5 canadiense redespoleó y al director del CMOC se le asignaron también las responsabilidades relativas a la coordinación del estado mayor en las operaciones cívico-militares.

En su calidad de oficial de estado mayor de la

UNMIH, el director del CMOC preparó una orden fragmentaria para el Oficial de Operaciones (U3) de la UNMIH en la cual reafirmó los criterios de selección para los proyectos humanitarios, criterios éstos que habían sido establecidos en la orden de operaciones inicial. Todos los proyectos nuevos y en desarrollo debían hacer un claro aporte a la misión de la UNMIH y tener un efecto que habría de perdurar mucho después que la UNMIH se retirara del país. Bajo la autoridad de Kinzer, los comandantes en las diversas zonas claramente se restituyeron como las autoridades máximas para aprobar cualquier proyecto humanitario emprendido en sus respectivas zonas. Ningún elemento de la Fuerza de Tarea de Operaciones Especiales podía iniciar una actividad de Asuntos Civiles sin primero obtener la aprobación del comandante correspondiente.

Funcionando como comandante de Asuntos Civiles, de acuerdo con la orden verbal de Kinzer, el director del CMOC del 445° asumió la responsabilidad directa de la ejecución del plan de la UNMIH para la conducción de operaciones cívico-militares en todas partes del país. En el desarrollo de esta comisión, asignó a sus equipos de Asuntos Civiles para dar apoyo directo a los comandantes en sus respectivas zonas. Si bien el comandante local mantenía el control táctico, el comandante para Asuntos Civiles de UNMIH mantenía el control operacional y administrativo de sus soldados.

Al asumir el mando de todas las fuerzas de Asuntos Civiles, el Batallón de Asuntos Civiles del 445° tuvo que reorganizarse como entidad funcional. Pese a la pérdida de efectivos ocasionada por la reasignación de muchos oficiales desplegados en campaña para que cumplieran funciones en el estado mayor, esta reorganización, junto con mejores líneas de comunicación entre los operadores civiles y militares y los comandantes de sus respectivas zonas, produjeron mejoras significativas en la productividad y la calidad del trabajo. La mejora más notable fue la calidad de los proyectos humanitarios seleccionados acorde con la orden fragmentaria de la UNMIH y aprobados por los comandantes de las diversas zonas. Dichos proyectos pusieron de relieve un principio básico de las operaciones cívico-militares que había sido empleado al inicio de la misión pero que paulatinamente se había desvanecido en Haití: en lugar de hacer las cosas para los haitianos, los operadores de Asuntos Civiles enseñaron a los haitianos a hacerlas por sí mismos.

En la zona metropolitana de Puerto Príncipe, en lugar de emplear el equipo de los contingentes de la UNMIH para la remoción de vehículos abandonados, los soldados de Asuntos Civiles enseñaron a los funcionarios municipales a remolcar estos vehículos e imponerles una multa a los dueños de los mismos. En Limbe, los soldados de Asuntos Civiles enseñaron al alcalde a

El día 31 de marzo de 1995, se transfirió la dirección de la Operación Uphold Democracy a la UNMIH, con lo cual se aumentó la complejidad de las operaciones cívico-militares. A pesar de que no cambió el énfasis de la misión formal en mantener un “ambiente estable y seguro”, se produjo una expansión del alcance de las actividades debido a las preparaciones previas a las elecciones haitianas, previstas para los meses de junio y julio de 1995. Además, los elementos de Asuntos Civiles prestaron apoyo a los comandantes de las unidades no estadounidenses. Informalmente, el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Haití, Lakhdar Brahimi, quería que se desarrollara un esfuerzo dinámico en el ámbito de asistencia humanitaria para minimizar el impacto de los inmensos problemas que enfrentaba el país. Entendió que tales proyectos, aunque no se circunscribieran estrictamente dentro de los parámetros de la misión, servirían para reforzar la confianza de la población haitiana en su nuevo gobierno.

capacitar a sus seis asistentes para que se desempeñaran en forma más eficaz y organizaran más eficientemente sus respectivas áreas administrativas. Al alcalde de Quanamthe, se le entregó un ejemplar de la obra *Roberts Rules of Order* (Las reglas de orden de Roberts) para que aplicara las reglas elaboradas en ella a la conducción de reuniones municipales, logrando con ello un impacto significativo en la productividad de estos foros que antes habían sido descontrolados y frecuentemente violentos.

El comandante de la UNMIH sirvió como fuente centralizada de dirección de los equipos de apoyo directo destacados en todas partes de Haití. Kinzer autorizó el empleo regular de sus limitados medios aéreos para facilitarle al comandante de Asuntos Civiles visitar incluso las zonas más remotas y trabajar con los líderes de los equipos de apoyo, con los S5 de cada zona y con los comandantes de zona de la UNMIH a quienes les prestaban apoyo, dándoles directivas técnicas y de mando, fortaleciendo las comunicaciones y reforzando

la unidad de esfuerzo. El comandante de la UNMIH también pudo asegurar que todos los proyectos emprendidos como parte de las operaciones cívico-militares o se completaran o bien se transfirieran a otras organizaciones antes del término de la misión.

Lecciones Aprendidas

Aunque las fuerzas de Asuntos Civiles comprometidas en la Operación *Maintain Democracy* hicieron un aporte importante para el logro de la misión en Haití, podrían haber logrado aún más. Así como observa el mayor James McNaughton en su ensayo, "Half the Battle: Civil Affairs in Haiti" (La mitad de la batalla: Los Asuntos Cívicos en Haití), "Recibir la invitación ya constituye la mitad de la batalla; empero aún debemos esmerarnos en el cumplimiento de las tareas que se nos asignen".¹⁰ Inicialmente, las fuerzas de la 364ª Brigada comprometidas en Haití desplegaron sin equipos especializados y, con excepción de los cuatro meses que se subordinaron a la UNMIH, tuvieron un sistema complicado y poco eficiente de mando y control. Dicha situación comenzó a modificarse con la reevaluación de los parámetros de la misión bajo la UNMIH y la reasignación subsecuente de los especialistas que integraban los equipos de apoyo directo, para que cumplieran funciones directamente relacionadas con sus respectivos campos de especialización. Tales cambios no produjeron los resultados deseados sino hasta la última rotación de Asuntos Civiles, cuando el director del CMOC, a la orden del general Kinzer, asumió el mando de todas las fuerzas de Asuntos Civiles de la UNMIH.

La diferencia que implicaba el cambio del sistema de mando y control de Asuntos Civiles fue notable. Previo a la asignación de un comandante de Asuntos Civiles, las actividades realizadas en las operaciones cívico-militares carecían del debido enfoque, la selección de proyectos humanitarios no estaba bien coordinada y las prioridades establecidas resultaban difíciles de implementar. Estas deficiencias fueron magnificadas por la escasez de especialistas y el empleo inadecuado de aquéllos que sí se encontraban en la zona de operaciones.

Tales circunstancias fueron un resultado previsible de la violación de los siguientes tres principios identificados en el Manual de Campaña 100-5, *Operaciones*, del Ejército:

- **Objetivo:** Toda operación militar debe orientarse hacia el logro de un objetivo claramente definido, decisivo y alcanzable.¹¹ Cuando se les agregaron equipos a los diversos comandos multinacionales sin mantener una autoridad centralizada para asumir la responsabilidad de la ejecución del plan de campaña de Asuntos Civiles, lo cual fue explicitado en la Orden de Operaciones de la UNMIH, muchas veces se violaba la intención del comandante de la UNMIH.

- **Unidad de mando:** En el logro de cada objetivo, hay que mantener la unidad de mando y la unidad de esfuerzo.¹² Sin tener una persona en condiciones de servir como asesor experto al general Kinzer y ser responsable de los resultados obtenidos, era imposible esperar que el plan de campaña de las operaciones cívico-militares tuviera éxito.

- **Economía de fuerzas:** Emplear toda la potencia de combate disponible de la forma más eficiente posible.¹³ Sin un comandante de Asuntos Civiles a quien le habría correspondido organizar los elementos según las tareas que se debían cumplir y hacer los ajustes adecuados de acuerdo con la situación vivida, resultaba imposible asegurar la distribución eficaz y eficiente de las fuerzas de Asuntos Civiles en todas partes del país.

La solución de los problemas anteriormente señalados fue sencilla: acatar los principios convalidados a través del tiempo y "hacer lo que funcione mejor". Las operaciones de Asuntos Civiles en Haití redundaron en las siguientes lecciones aprendidas, las cuales constituyen los componentes de "lo que funcione mejor".

Desplegar los elementos de Asuntos Civiles en unidades completas. El caso de Haití finalmente resultó ser un éxito para las fuerzas desplegadas y los elementos de Asuntos Civiles que las apoyaban, debido en parte a la coherencia y al espíritu de cuerpo de las tropas de Asuntos Civiles que se habían entrenado y trabajado como integrantes de la misma unidad antes de desplegarse. La complicada organización según las tareas, inicialmente instituida, podría haber resultado ser un defecto insuperable, más bien que un detractor de la misión, si las tropas de Asuntos Civiles no hubieran provenido todas de la misma unidad.

Desplegar a las unidades de Asuntos Civiles con sus respectivos comandantes. Ésta es una lección desde ya institucionalizada en muchas armas del Ejército, incluyendo las de artillería, ingenieros, policía militar y sanidad, las cuales sirven como unidades bajo el mando de líderes especializados en las funciones a ser cumplidas. El comandante de la unidad apoyada debe contar con un subalterno capaz de asumir el mando de los medios de Asuntos Civiles, como asimismo tiene que contar con el apoyo de un comandante de ingenieros para comandar estos medios. Sólo un comandante puede comandar. Un oficial de estado mayor, por más competente que sea, no siempre puede hacer que se cumpla la misión.

Asignarle al comandante de Asuntos Civiles deberes adicionales como oficial especial de estado mayor. El comandante de la unidad apoyada también debe contar con integrantes especiales de su estado mayor que posean las pericias y conocimientos de más alto nivel, pues estos oficiales le dan asesoría, participan en la planificación de operaciones con el oficial de estado mayor responsable de la coordinación de las operaciones cívico-militares (G3/J3CA) y realizan misiones de

reconocimientos terrestres durante el desarrollo de la misión. En el caso aquí analizado, si el comandante del 448° hubiera participado en el reconocimiento inicial, es posible que hubiera logrado negociar un mejor equilibrio entre los oficiales especialistas y los no especialistas en los elementos de apoyo comprometidos, situación que habría resultado en una configuración de la fuerza total que habría permitido que las tropas de Asuntos Civiles encararan tanto las tareas implícitas como las explícitas de la misión asignada. Asimismo, el reconocimiento conducido por el comandante del 445° fue

vital para la revisión que finalmente se realizó de la organización según tareas de los elementos de Asuntos Civiles y de su sistema de mando y control, producto de lo cual fue posible mejorar notoriamente la eficacia de las fuerzas de Asuntos Civiles desplegadas. Estas lecciones aprendidas se sintetizaron más acertadamente cuando Kinzer declaró su motivo por asignar al comandante del CMOC del 445° las funciones de comandante de Asuntos Civiles: “Hay que nombrar a una persona para que se haga cargo, y luego hacer que sea el responsable”. **MR**

NOTAS

1. Ver Papel Blanco del Centro y Escuela John F. Kennedy de Guerra Especial, Publicación 525-5-9, “Asuntos Civiles” (Fuerte Bragg, Carolina del Norte: Centro y Escuela John F. Kennedy de Guerra Especial, diciembre de 1995); o Mayor Jeffrey A. Jacobs, “Civil Affairs in the Assault”, *Military Review* (septiembre-octubre de 1996), págs. 65-67. Jacobs sintetiza la opinión predominante cuando manifiesta que “se ha vuelto evidente que una unidad de Asuntos Civiles no asumirá las funciones de mando y control de otra unidad de Asuntos Civiles en el campo de batalla”.

2. Mayor James C. McNaughton, “Half the Battle: Civil Affairs in Haiti” (ensayo inédito, marzo de 1995).

3. Orden del Comando del Atlántico de EE.UU. (Revisión 1), Operación Uphold Democracy (extracto no reservado del documento secreto, 28 de agosto de 1994).

4. De acuerdo con la regla de *minimus* que regía los proyectos humanitarios en Haití, los comandantes no podían gastar más de \$1.000 y sólo podían asignar a un pelotón para trabajar por un sólo día en un proyecto determinado. McNaughton, pág. 24.

5. *Ibid.*, pág. 20.

6. *Ibid.*, págs. 26 y 30.

7. *Ibid.*, pág. 29. Posteriormente surgieron excepciones a esta política.

En la primavera de 1995, después de realizarse la transición de la Fuerza Multinacional, dirigida por los Estados Unidos, a la Misión de la ONU en Haití (UNMIH), el Comando del Atlántico dispuso el Grupo de Apoyo de Estados Unidos – Haití

para materializar proyectos de acción cívica en menor escala, empleando ingenieros militares desplegados a Haití para tales fines. Este Grupo, subordinado al general de división Joseph W. Kinzer, comandante de todas las fuerzas estadounidenses en Haití, trabajó en forma independiente de las actividades emprendidas de la UNMIH en el ámbito de Asuntos Civiles.

8. Si bien algunos quizás consideren que esta actitud más agresiva para con la asistencia humanitaria-civil como una expansión de la misión, esta interpretación no es ni necesaria ni útil en misiones tales como Haití. Puesto que las elecciones constituían una parte crítica de la misión de la UNMIH, los proyectos humanitarios que lograron fortalecer la legitimidad del Gobierno haitiano a un precio relativamente bajo fueron una tarea implícita de suma importancia en apoyo a la misión.

9. El único ingeniero civil fue un individuo movilizado en función de aumento que había sido asignado al estado mayor de la UNMIH para lidiar con los problemas inmensos que afligían el sistema eléctrico del país.

10. McNaughton, pág. 37.

11. Manual de Campaña 100-5, *Operaciones* (Washington, DC: Imprenta del Gobierno de EE.UU., 14 de junio de 1993), pág. 2-4.

12. *Ibid.*, pág. 2-5.

13. *Ibid.*

14. Los autores quisieran manifestar su agradecimiento a la Sargento Mayor Dianna Holman, 104ª División de Entrenamiento, Moffet Field, California, por su valiosa asesoría editorial.

El coronel Michael A. Quinn, Reserva del Ejército de EE.UU., es jefe del equipo del Gobierno, 364ª Brigada de Asuntos Civiles en Portland, Oregon, y planificador superior del Departamento de Policía de Seattle. Recibió el grado de Bachiller en Artes en la Universidad de Delaware y los grados de Maestría y Doctorado en la Universidad de Illinois. Es graduado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EE.UU., en el Fuerte Leavenworth, Kansas, y del Programa de Asociados Universitarios en la Escuela Superior de Guerra de la Fuerza Aérea, en la Base Aérea Maxwell, en Alabama. Ha prestado servicios en varias posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de Estados Unidos, Europa y en el Caribe, entre las cuales se destacan las siguientes: comandante del 448º Batallón de Asuntos Civiles, Fuerte Lewis, Washington; comandante de la 361ª Compañía de Operaciones Psicológicas, Fuerte Lawton, Washington; director del Centro de Operaciones Cívico-Militares, de la Fuerza Multinacional y de la Misión de la ONU en Haití durante la Operación Uphold Democracy; y oficial de enlace de la especialidad de Asuntos Civiles en el Cuartel General de la Fuerza de Tarea Conjunta y Combinada para Operaciones Cívico-Militares, Ejército de EE.UU. – Europa (en la Operación Joint Guard).

El coronel Douglas W. Daniel, Reserva del Ejército de EE.UU., es un oficial de planes y doctrina del 351º Comando de Asuntos Civiles en Mountain View, California. Recibió el grado de Bachiller en Ciencias y de Maestría en Administración de Negocios en la Universidad Estatal de California en Hayward, y es graduado de la Escuela de Comando y Estado Mayor. Prestó servicios en diversas posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de los Estados Unidos, Asia del Sudeste y Europa, incluyendo sus destinos como comandante del 445º Batallón de Asuntos Civiles; secretario del estado mayor general, Asesor Superior del III Cuerpo de Ejército, en Tay Ninh, Vietnam; asesor sobre operaciones del 5º Grupo de Comandos (Ejército de la República de Vietnam); y comandante de la Compañía A, 237º Batallón de Ingenieros (combate) en Heilbronn, Alemania.